

# ***A FUNÇÃO DO CONTROLE DIANTE DA NOVA REALIDADE DO ESTADO<sup>1</sup>***

---

**FERNANDO GONÇALVES**

*Ministro do Superior Tribunal de Justiça*

Primeiramente devo apresentar minhas sinceras congratulações aos organizadores deste evento pela criação desta oportunidade, oferecida a mim e a todos os presentes, de discutir matérias tão relevantes para o atual momento histórico de nosso país.

Antes de iniciar a abordagem do tema que me foi proposto, embora possa parecer despiciendo, vez que facilmente presumível, se considerados a natureza deste encontro, o cargo que ocupo e o órgão em que exerço minhas atribuições, cabe-me melhor precisar a concepção de controle que utilizarei ao longo desta exposição.

O termo controle, segundo o ilustre Professor Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, já era utilizado na Idade Média para designar o exemplar do catálogo que servia de base para se verificar a operação do exator (o contra rotulum), chegando ao nosso vernáculo como uma corruptela do francês contre-rôle ou controle . Mesmo com a consagração do termo, advinda do uso continuado e da inexistência de algum outro que o traduza com perfeição, certamente ele não agrada ainda aos puristas da língua pátria, pois consideram um galicismo desnecessário diante da existência da palavra portuguesa fiscalização .

Seu uso extenso e consagrado nas teorias de administração e no terreno técnico-jurídico propiciou uma razoável gama de variações semânticas.

---

<sup>1</sup> Palestra proferida pelo Ministro do TCU, na abertura da Reunião do Comitê Técnico de Auditoria do Ministério das Comunicações, realizada no Sesi, em fevereiro de 1996, na cidade de Manaus/AM.

O doutrinador italiano Vincenzo Rodolfo Casulli, citado na operosa obra do Professor Gualazzi, descreve com maestria a denotação ampla do termo controle, consoante a ciência jurídica a utiliza:

"uma atividade de reexame que um organismo exercita sobre a atividade precedentemente consumada por outro organismo, não necessariamente subordinado ao primeiro, podendo ser de natureza diversa, e com o escopo de averiguar se os atos editados estão conformes com as normas e os princípios que lhe disciplinam a atividade. Tal revisão às vezes estende-se, embora freqüentemente prescinda, ao juízo de mérito sobre a oportunidade ou sobre a conveniência do ato, com a consequência final de anular, tornando-a não executória, a decisão que não seja reconhecida legítima ou conveniente, ou de intentar a responsabilização de quem a houver assentado."

Vê-se, nesta concepção, a importância da distinção básica entre os tipos controle de legitimidade, consistente no reexame do ato administrativo relativo à conformidade com a norma constitucional, a lei, os atos regulamentares e os princípios emanados do ordenamento jurídico, e o controle de mérito, que objetiva a perquirição da conveniência e oportunidade de sua edição.

O renomado constitucionalista José Afonso da Silva, esclarecendo que a atual Constituição Brasileira tem como legitimidade uma acepção diferente de legalidade, propõe a seguinte classificação dos tipos de controles reconhecidos pelo texto constitucional vigente:

"(1) controle de legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

(2) controle de legitimidade, (...) a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora legítima, tal como atender a ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual;

(3) controle de economicidade, que envolve também a questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação custo-benefício;

(4) controle de fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

(5) controle de resultados, de cumprimento de programa de trabalho e de metas, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

No que diz respeito à forma de controle, levando-se em consideração o posicionamento prevalecente da doutrina pátria e o direito positivo brasileiro, devo admitir a superioridade da classificação do Professor Gualazzi, que, de maneira simples e abrangente, divide tricotomicamente o controle em:

a) controle de legitimidade, encampando o exame da constitucionalidade e da legalidade dos atos da administração, característica prevalecente dos controles administrativo e jurisdicional;

b) controle de supervisão político-administrativo, consistente na verificação do mérito da atividade administrativa, englobando predominantemente o controle da economicidade, do cumprimento de resultados, prioridades, programas e metas orçamentárias; e

c) controle misto, abrangendo as características das duas formas de controle anteriores, com preponderância programático-orçamentária, sendo ele a forma típica dos controles interno e externo.

É nesta última acepção que passarei a utilizar os termos controle e sistema de controle, na análise das atribuições de seus órgãos face à nova realidade que se afigura à sociedade brasileira, conjuntura esta que impinge reformulações urgentes ao vigente modelo de Estado e que, por via de consequência, também imprime mudanças no conjunto

maior de órgãos por meio do qual o ente estatal se manifesta: a administração pública.

## II

Sendo ela um conjunto de recursos institucionais, materiais, financeiros e humanos destinados à bem cumprir as decisões políticas emanadas de órgãos do Estado, aos quais se reconhece constitucionalmente tal atribuição, a administração pública subordina sua atuação aos princípios do ordenamento jurídico que corporificam tais decisões, em especial e com maior ênfase, ao princípio da legalidade e ao dever de boa administração dos recursos públicos.

Estes limitativos à atividade da administração representam uma das mais importantes conquistas do Estado de Direito e seriam totalmente inócuos se não existisse uma função de fiscalização atribuída como tarefa básica ao Poder Legislativo, sob a denominação de controle externo. Isto sem prejuízo da organização, por quem se incumbiu da função de administração, de um sistema de autocontrole, chamado controle interno, cuja titularidade cabe a cada um dos Poderes aos quais ele porventura pertença.

Enquanto decisão política fundamental e organizadora dos elementos essenciais do Estado Brasileiro, a Constituição de 05 de outubro de 1988 foi pródiga no incremento da submissão da administração indireta ao regime financeiro e à disciplina pública, afastando ainda mais as empresas estatais da flexibilidade funcional encontrada no regime jurídico das empresas privadas.

Ao mesmo tempo, o controle financeiro externo, efetivado pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, foi sensivelmente alargado sob a égide da vigente Lei Maior, como se pode inferir da leitura do seu art. 71, em cotejo com a Constituição anterior.

Nota-se, no texto constitucional, que as atividades de fiscalização das cortes de contas não se restringem mais aos limites da realização das despesas públicas, passando igualmente a fiscalizar as renúncias de receitas efetivadas através da concessão de incentivos fiscais, ou outras formas.

Um alargamento de competências dos tribunais de contas também é notado ao lhes ser atribuída a apreciação dos atos de admissão de pessoal a qualquer título, e, atendendo a uma necessidade oriunda da vocação globalizadora da economia mundial, a Constituição Federal fez também incluir, no rol das unidades gestoras passíveis de terem suas contas fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União, as empresas supranacionais que recebem recursos públicos.

Enfim, à vista da nova Constituição, as novas funções do controle externo caberiam num extenso rol que, ilustrado com grande propriedade na classificação da eminente Professora Maria Sílvia de Pietro, consistiriam em funções:

- a) de fiscalização financeira propriamente dita (art. 71, incisos III, IV, V e VI);
- b) de consulta (art. 71, inciso I e art. 31, §§1º e 2º);
- c) de julgamento (art. 71, inciso II);
- d) de ouvidor (art. 74, §§ 1º e 2º);
- e) orientativas, quando emite parecer em consulta acerca de matérias de sua competência;
- f) corretivas (art. 71, inciso IX);
- g) de informação (art. 71, inciso VII); e
- h) sancionatória (art. 71, inciso VIII).

Respeitante aos aspectos do controle exercido pelos tribunais de contas, face às novas diretivas estabelecidas na Carta Magna, pode-se afirmar que eles compreendem fundamentalmente:

I - a legalidade dos atos que consistam na arrecadação da receita ou na realização da despesa, e na criação, modificação ou na extinção de direitos e obrigações, que venham a causar reflexos de natureza pecuniária para a administração;

II - a legitimidade, admitindo-se que se proceda ao exame de mérito do ato administrativo a fim de averiguar se, a despeito da legalidade da despesa, ela fora ilegítima, estranha às finalidades institucionais do órgão ou entidade; e

III - a economicidade, tornando lícito aos órgãos de controle verificar se a unidade gestora, na aplicação dos recursos públicos, procedeu da forma mais econômica, observando a melhor relação custo-benefício.

Devo observar que estes dois últimos aspectos do controle, introduzidos pela nova Carta, revela o seu feito mais importante, vez que se pode constatar que o texto constitucional se rendeu ao processo de crescente caducidade do controle de mera legalidade formal, conformando uma tendência de prestígio do controle da legitimidade e da economicidade. É corolário do princípio republicano por meio do qual a todo e qualquer cidadão é assegurado o direito de exigir do Estado, através dos meios institucionais adequados, não apenas a observância da lei nos dispêndios públicos, mas que o dinheiro público também seja empregado com eficiência, eficácia e economicidade.

No que tange ao controle interno, reza o art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de

receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder. Logo, aplica-se a ele tudo o que foi dito anteriormente em relação às novas formas de fiscalização disponíveis ao controle externo.

Adicionalmente, o controle interno teve seu raio de ação ampliado pela nova Constituição no seu art. 74, tornando obrigatória sua presença também nos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário.

O mesmo dispositivo, afastando definitivamente a dicotomia entre controle interno e externo inaugurada pela Lei 4.320/64, prevê a atuação integrada do sistema de controle interno dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo, entre outras finalidades, o de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Tal liame é ainda mais reforçado quando, no § 1º, está prescrito que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária .

O sistema de controle da administração pública, portanto, apesar de contar com a presença inarredável do Poder Legislativo, não tem o controle político como um dos seus instrumentos principais. Os recursos de que dispõe são, isto sim, de caráter eminentemente técnico, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, e devem funcionar de forma harmoniosa e independente, sob pena de falhar inevitavelmente na missão institucional de olhos da sociedade .

Creio que se alguém fizesse um estudo comparativo entre a antiga Constituição e a vigente, chegaria inexoravelmente à conclusão de que a Constituição de 1988, a despeito de ser passível de críticas procedentes a respeito de suas minudências excessivas e inadequações, na formulação dos elementos constitutivos do Estado, ela possui o

inegável mérito de robustecer e modernizar as instituições democráticas, e os controles interno e externo certamente encontram-se entre elas.

Com a atual Carta Magna fez-se a reforma democrática, mas ainda se encontra pendente a inadiável reforma do perfil do Estado brasileiro, e os órgãos componentes do sistema de controle têm nela um importante papel.

### III

As organizações que ficam imóveis, estagnadas e alheias às alterações engendradas no ambiente, tendem a decretar seu próprio desaparecimento. Há um outro tipo de organização que absorve as mudanças que estão ocorrendo ao seu redor e nem por isso age frente a elas. Permanecendo indefesas, estas também são candidatas a desaparecer ou a sofrer mutações impostas de fora para dentro. Necessário se faz, então, tornar toda organização capaz de antecipar-se às mudanças no seu ambiente externo e, assim, assumir as rédeas do seu próprio processo de adaptação à nova realidade.

Interessa frisar que, hodiernamente, todos são afetados no processo de transformação rumo ao novo milênio. Até mesmo instituições públicas criadas por lei ou previstas constitucionalmente, como os órgãos componentes dos controles interno e externo. Aliás, como é sabido, o próprio Estado está modificando sua face e, ao se falar em um novo perfil, alude-se, de maneira geral, a transformações tendentes a encobrir o que permanece. No entanto, a existência de um novo perfil não significa que houve uma transformação integral da organização estatal e das funções atribuídas a seus órgãos, ainda que a mudança operada alcance foros de totalidade.

Passemos a examinar rapidamente, portanto, o que se passa com a atual metamorfose do Estado, que, fundamentalmente, pode ser resumido em um processo de esmaecimento das linhas divisórias,



anteriormente rígidas e claras, entre o Estado nacional e a sociedade civil, acarretando, além disso, reformulações dos papéis atribuídos a cada um.

#### IV

Na origem, formou-se o Estado nacional para propiciar ao cidadão a garantia de direitos, como proteção à vida, à liberdade e à propriedade. O núcleo do poder residia no cidadão, o que posteriormente sofreu profunda atrofia. Drucker fala adequadamente: O estado nacional foi concebido para ser o guardião da sociedade civil. O megaestado tornou-se seu senhor. E em seu extremo, a forma totalitária, ele substituiu completamente a sociedade civil.

De fato, o crescimento dos tentáculos do Estado, organizado em modelo burocrático de baixa produtividade, levou-o ao exercício de múltiplas funções. Assumindo a faceta do Estado do bem-estar social, era, até pouco tempo, reconhecido como o agente adequado para todos os problemas sociais e todas as tarefas sociais. No papel de condutor da economia, o Estado passou a gerir todo tipo de negócio, desde aquele que demandava aportes significativos de recursos, como o de infra-estrutura, até quaisquer outros típicos do setor privado. Impôs-se, ademais, como Estado fiscal, requisitando crescentemente da sociedade impostos e taxas para elevar a receita e custear os gastos públicos por ele definidos. A renda da sociedade, assim, passa às mãos do Estado que, através de sua política tributária, a redistribui. A ótica então se inverte. Como assinala Drucker, torna-se muito fácil ver a renda nacional como pertencente ao governo, com as pessoas tendo o direito de ter somente aquilo que o governo lhes permite.

Este modelo que privilegia o papel do Estado, delineando-o preponderante em relação à sociedade civil, vive seus últimos dias. A emergência, portanto, da transformação que se esboça, como já vimos, impõe redefinições basilares. Na medida em que o fluxo de capitais se

desloca facilmente além fronteiras, associado à globalização de mercados e de informações, o modelo de Estado nacional se esgota. O mundo se reorganiza em blocos regionais que neutralizam o governo nacional em inúmeras áreas, através de agências de abrangência regional. O exemplo mais bem acabado de que dispomos é o da Comunidade Européia, certamente. Do perfil puramente econômico da concepção inicial, avançou para funções de cunho político.

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) fez análises indicando como ponto relevante a tendência recente - fortalecida pelo fim da bipolaridade e da guerra fria - à reformulação espacial dos núcleos e dos fluxos de poder, seja fortalecendo a globalização, seja o seu inverso, a descentralização. No primeiro caso, o palco das mudanças concentra-se em torno de uma nova ordem econômica mundial, dos desafios da integração competitiva e de um avançado sistema tecnológico de comunicações. No segundo caso, os atores principais são a comunidade participativa, as minorias, e a cidade como ponto de referência do poder local.

Tendências desta natureza fragilizam duplamente os Estados nacionais que, corroídos pela globalização, transferem poderes crescentes para uma estrutura poderosa ainda fluida, situada mais acima. No sentido oposto, o esvaziamento ocorre também pelas novas necessidades gerenciais e de controle, que transferem poderes para as demais estruturas que tradicionalmente se situam abaixo deles.

O novo paradigma parece, a rigor, ter interrompido a onda estatizante e keynesiana que se estendeu pelo mundo a partir da crise do modelo liberal dos anos trinta. A rapidez das mudanças tecnológicas e a flexibilidade exigida pelo novo sistema produtivo tornaram as grandes organizações burocráticas e centralizadas inteiramente obsoletas, tanto no que se refere às empresas privadas quanto ao aparato público.

O velho aparelho estatal desmantela-se progressivamente porque tornou-se exageradamente lento, e não mais logra acompanhar o novo ritmo do desenvolvimento tecnológico e gerencial que exige decisões céleres e estruturas organizacionais mais horizontalizadas, em rede.

Transformações estruturais profundas afetaram todos os países e o Brasil não pode ser exceção a esta regra. O que parece distinguir o nosso caso, impondo resistências culturais mais peculiares, é, em primeiro lugar, a forte tradição centralista, originada na própria forma de criação do Estado brasileiro.

No Brasil, historicamente, a ação governamental agigantou a presença do Estado na economia. As estatais proliferaram de 70, na década de 50, para 582 em 1984. No auge da expansão estatal, nos anos setenta, criaram-se inúmeras empresas de pouca expressão econômica, enquanto que as grandes estatais, como a Eletrobrás e a Petrobrás, remontam à década de 50.

O estudo Subsídios para a Reforma do Estado, do Ipea, traz-nos uma análise assaz elucidativa quando relata:

“Este modelo de desenvolvimento adotado na ampla participação do Estado, sofre as primeiras dificuldades com a deterioração das finanças públicas, causada principalmente pelo endividamento externo e interno do país, combinado com a perda da capacidade de arrecadação fiscal e tributária da década de 80. Estes foram alguns dos fatores que fizeram com que o Governo tentasse, por pressão de diversos segmentos sociais, romper com o quadro de relativa estagnação em que se encontrava a economia.

Assim, o debate sobre o papel do Estado, do investimento estrangeiro e da empresa privada nacional, ou seja, do próprio modelo econômico brasileiro, surge a partir dessas dificuldades conjunturais e estruturais, fortalecido pelo cenário internacional em rápido processo de mudança.

Mas a partir da década de 80, com a limitação da capacidade de investimento do setor público, a deterioração cada vez maior da qualidade da prestação dos serviços públicos, à

medida que cresce a pressão por demanda e as pressões sobre as receitas do Governo, o Estado procura criar outros meios para compartilhar suas funções de investidor com a de provedor de bens sociais. Tais questões levaram o Estado a constatar que era preciso reduzir o tamanho da máquina administrativa estatal."

A ação governamental, diante de tal premência, pode ser sumariada nas seguintes fases de tentativas de mudanças no perfil do Estado brasileiro:

1. a etapa de diversas e esparsas reformas administrativas que produziram poucos resultados, limitando-se muitas vezes a simples mudanças de ordem organizacional e trocas de funções administrativas à mercê de contingências políticas, mas que teve como ponto positivo a germinação de uma cultura administrativa descentralizadora;

2. a etapa seguinte teve como substrato o total descrédito nas reformas anteriores, com claras tendências a encarar como verdadeiro inimigo aquela máquina mastodôntica e infensa a quaisquer mudanças planejadas e racionais; partiu-se então para a conhecida operação desmonte , que só resultou no agravamento da situação anterior, trazendo o dismantelo e a desarticulação de setores importantíssimos como o sistema de controle interno;

3. a terceira e última fase, que presentemente vivenciamos, a meu ver caracteriza-se pela existência de amplas possibilidades de chegarmos a resultados realmente satisfatórios, proporcionadas pela crescente maturidade política da própria sociedade, o que possibilita a formação do pacto indispensável a respeito do tema.

A redefinição do papel do Estado brasileiro coloca-se, assim, como prioridade, desencadeando-se programas de privatização ao longo dos sucessivos governos desde a década de 80. A decisão de privatizar é uma tendência internacional a partir dessa época, emergindo os casos da Inglaterra e da França como experiências bem sucedidas. O processo

brasileiro apresenta suas peculiaridades, mas deve ser levado a cabo, especialmente quando se verifica que os recursos públicos se tornam mais e mais escassos e as demandas sociais básicas, inerentes à função precípua do Estado, pressionam por atendimento, o que evidentemente não pode mais ser postergado.

Paralelamente à retirada do Estado das funções empresariais, é requerida uma reforma administrativa que reorganize e reestruture o setor público brasileiro. O estudo do Ipea, a que tenho me reportado, é novamente útil na abordagem desta matéria, quando assim discorre:

“Ocorreu, porém, ao longo do tempo, uma reforma à outrance, provocada pelo lento esvaziamento de inúmeros órgãos federais, e pela desorganização inevitável de suas funções coordenadoras mais vitais.

Como exemplo de completa desorganização podemos citar as áreas de saneamento, habitação, transporte e saúde, sucateadas pela crise e pelo desaparecimento de seus órgãos coordenadores e reguladores.

A deterioração do setor público foi retroalimentada por seu endividamento crescente, que resultou em crônica crise fiscal.

A tendência culminou, em fechamento puro e simples de numerosos órgãos, e na dispensa maciça de funcionários, que se reduziram em 20%, com a total desarticulação e o desmantelamento proposital dos setores-chave da área federal: o sistema de planejamento e controle, as assessorias jurídicas e técnicas, secretarias gerais, etc.

O resultado de tais distorções é a existência de um aparelho estatal cada vez mais distanciado de suas funções públicas, desarticulado e inerte, sem cadeias operacionais de comando, mas, ainda assim, baseado em rígidas e ultrapassadas hierarquias internas de poder.

A resposta inevitável para a crise administrativa é que, se não buscarmos definir novas funções e novos métodos, a eles adaptando as novas estruturas, não teremos como repensar o formato administrativo mais adequado a uma nova ordem pública.

Cabe também indagar por que até agora não foi possível sequer discutir um projeto integrado de reformulação do setor público brasileiro? Inversamente, o que nossa crise tem de comum com a dos demais países do mundo que, ricos ou pobres, enfrentam também a necessidade de reinventar o Governo, de desburocratizar, flexibilizar, fortalecer a participação da sociedade, descentralizar?"

## V

Nesse contexto de amplas e profundas transformações é que se deve pensar a ação dos órgãos integrantes do sistema de controle interno e externo, que, por sua própria natureza, precisam ser concebida sistemicamente. Dentro do enfoque sistêmico, sua continuidade e vitalidade só ocorre a partir de sua inserção na realidade de seu ambiente.

Seria de uma ingenuidade alarmante se supuséssemos que as mudanças ocorrem apenas no mundo lá fora e que nós, homens do controle, podemos apenas vê-las desfilar, confortavelmente aqui de dentro. Na verdade, temos uma responsabilidade redobrada perante a sociedade e o cidadão-contribuinte, que nos custeia, no sentido de conduzir as entidades de fiscalização para o rumo da excelência no cumprimento de sua missão institucional.

Isso significa prepará-las para novos desafios. A percepção de que estão insertas num ambiente que é dinâmico exige uma atitude positiva, buscando antecipar-se às mudanças que ascendem no horizonte.

Observando-se a trajetória do Tribunal de Contas da União, constata-se a firme evolução operada na filosofia que molda sua atuação, como instituição de controle externo. No período de 1893, ano de sua instalação, a 1965, predominou o caráter prévio do controle exercido, passando-se, pouco após a reforma administrativa, a dar prevalência ao controle a posteriori. Antes mesmo de surgir o permissivo constitucional de controle da eficácia, eficiência e economicidade dos atos da administração, com o advento da Constituição de 1988, o TCU, sob a

minha gestão, lançou-se com resolução em um programa de auditoria operacional integrada.

Atualmente encontramos-nos, todos que labutam neste campo, diante do novo desafio de acompanhar, sem desonrarmos do múnus constitucional de controle do uso e da destinação da res publica, o desdobramento do extenso e complexo rol das mudanças na estrutura do Estado.

Por outro lado, a legítima vontade política do Governo Federal, neste sentido, depara-se com outra importante contenda: conduzir com competência e desvelo o processo de abertura econômica em duas de suas principais vertentes: a privatização de empresas estatais e a concessão de serviços públicos.

## VI

A ampliação da participação da iniciativa privada em setores da economia antes reservados ao Estado, através da delegação de serviços públicos a particulares mediante concessão ou permissão, tem como substrato o declínio dos investimentos públicos nesses setores, devido ao colapso fiscal hoje vivido. Por meio deste expediente, retira-se do Estado o encargo de financiar e de administrar empresas estatais de forma eficiente e eficaz, atividades estas que não pode ou não sabe realizar a contento, para apenas fiscalizar empresas concessionárias ou permissionárias e fazê-las cumprir suas regras, com o fito de proporcionar ao usuário final, principalmente, maior qualidade dos serviços e modicidade de tarifas.

A questão de se saber em que áreas é lícito ao Estado manter sua presença e de que outras deve ele se retirar é de cunho eminentemente político-ideológico, e sua resolução, a meu ver, deve ser reservada para a sociedade, muito embora sejam cabíveis algumas considerações de ordem técnica.

Uma delas trata da compatibilidade ou não da natureza do serviço público a ser delegado, à luz da classificação elaborada pela doutrina administrativista. Para os doutrinadores mais acatados, o serviço público divide-se em serviços próprios e impróprios. Próprios seriam aqueles serviços que, ao serem prestados diretamente à comunidade, o Estado se utiliza de seu jus imperii, ou seja, nele está presente necessariamente a supremacia do poder público sobre interesses particulares, dificultando a operacionalização de sua delegação a terceiros. Já os serviços públicos impróprios, no dizer do saudoso Hely Lopes Meirelles, seriam aqueles que, quando prestados, não se destinam a suprir necessidades coletivas em sentido estrito, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e, por isso, a administração os presta remuneradamente, por seus órgãos ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação a concessionários, permissionários e autorizatários.

Outra seria relativa à necessária cautela do poder concedente em não delegar à iniciativa privada apenas os serviços públicos rentáveis, reservando os deficitários ao Estado, e, no outro extremo, em não permanecer na defesa empedernida da manutenção da presença do poder público em serviços que poderiam ser prestados muito mais eficientemente pelas mãos de particulares.

Há muito se esperava a regulamentação do art. 175 da Constituição Federal, ocorrida com a publicação da Lei nº 8.987/95. Com ela, espera-se carrear maior eficiência aos serviços atualmente nas mãos de órgãos e entidades estatais e, ao mesmo tempo, solucionar a carência crônica dos recursos públicos em diversos setores. Caso isto não venha a ser alcançado, ao menos tem-se o estabelecimento de um regime de direitos e obrigações para os concessionários, os poderes concedentes e os usuários, fato este de grande importância para o relevo da cidadania.



Sem pretender exaurir tão vasto tema, até porque não caberia no tempo que me foi permitido utilizar, vou restringir-me a um ponto fundamental da Lei de Concessões e Permissões que mais toca aos afazeres dos que trabalham no controle: os limites do acompanhamento e da fiscalização do processo de outorga e da execução contratual, pelos órgãos do sistema de controle interno e externo.

No decorrer do tempo, o sistema de controle consolidou seu padrão de atuação em sistemas constitucionais onde o Estado assume o ônus de prestar todos os serviços públicos, não importando se próprios ou impróprios, conformando uma segura limitação do raio de sua ação fiscalizadora ao âmbito da administração pública direta e indireta. As poucas exceções a esta regra não interessavam tanto ao controle, pois não chegavam ao ponto de envolver a transferência, a título precário, de bens públicos aos concessionários ou permissionários.

A estratégia de retirada do Estado da exploração econômica, direta ou mediante concessão a empresas estatais, em setores de vital importância para o país, como o de telecomunicações, conforme acenada pela Emenda Constitucional nº 08/95, trouxe consigo a premência de um corte na cultura estatista do controle.

Acredito realmente que os instrumentos jurídicos para efetivá-lo, salvo melhor juízo, já existem em nível constitucional. A possibilidade de controle da legalidade dos procedimentos de outorga é inquestionável, até porque o poder concedente é a União, mas até mesmo o próprio controle da execução contratual, onde figuram de um lado a administração e de outro o particular, é perfeitamente factível, não apenas no seu aspecto formal.

O poder concedente, ao colocar bens públicos à disposição de concessionários ou permissionários, concede-lhes o direito de uso destes bens em caráter transitório e revogável, tornando-os precaristas. Nesta

situação, as pessoas físicas, jurídicas ou consórcio de empresas que detenham a delegação da prestação do serviço público, seja por meio de concessão ou de permissão, não podem se eximir da responsabilidade de zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação de serviço, segundo estatui o art. 31, inciso VII, da Lei de Concessões.

Como visto, o próprio regime jurídico das concessões e permissões nos leva a fazer a inferência de que o concessionário ou o permissionário, na pessoa de seus representantes, são passíveis de subsunção na categoria de "responsáveis por bens públicos da administração direta e indireta", submetendo-se, por força do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, à jurisdição dos Tribunais de Contas, com o necessário arrimo institucional do sistema de controle interno.

Portanto, o tabu de que os órgãos de controle fiscalizam apenas a administração pública, tendo como única exceção as empresas supranacionais de cujo capital a União participe, deve acabar até por uma imposição do bom senso.

O constitucionalista Luiz Augusto Paranhos Sampaio sintetiza com muita propriedade o espírito do inciso II do art. 71 da Constituição:

"(...), onde houver dinheiro público ou bens da União aí se estende a ação do Tribunal de Contas."

Retornando à Lei nº 8.987/95, da leitura dos arts. 3º, 7º e 30, nota-se que a fiscalização permanente dos serviços relativos às concessões é atribuição do poder concedente responsável pela delegação, tendo a colaboração dos usuários, e contando o órgão técnico pertinente com o poder de acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros do concessionário. Periodicamente, porém, tal fiscalização é exercida igualmente por uma comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários.

Nota-se, por conseguinte, que a argumentação da inexpugnabilidade do sigilo comercial e dos livros contábeis das empresas privadas, cai por terra quando se trata de fiscalização de concessionárias e permissionárias de serviço público, seja por órgãos técnicos do poder concedente, seja por órgãos de controle interno e externo.

Ademais, é relevante frisar que o fato da Lei de Concessões não se referir à fiscalização dos serviços pelo sistema de controle não significa o afastamento dos controles interno e externo. Face às inarredáveis atribuições institucionais já comentadas, creio que uma referência infraconstitucional seria desnecessária.

É de se salientar também que o serviço público delegado distingue-se de quaisquer outros serviços por sua regulação especial, derogatória do direito comum, além do que a responsabilidade por seu bom funcionamento permanece nas mãos da administração, embora submetidos à gestão privada.

Destarte, permissionários e concessionários de serviços públicos estão sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo, a fortiori, quando sobrevierem as seguintes situações:

- a) cessão de bens públicos necessários à prestação dos serviços públicos objeto da concessão;
- b) reversão ao patrimônio público dos bens, direitos e privilégios transferidos ao concessionário, quando da extinção da concessão;
- c) eventual pagamento, ao poder concedente, de parcela das tarifas cobradas dos usuários;

d) reparação dos prejuízos causados pelo concessionário ao poder concedente;

e) ressarcimento, por parte do vencedor da licitação, dos dispêndios correspondentes aos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos vinculados à concessão ou de utilidade para a licitação que a antecede, feita pelo poder concedente;

f) distorções na política tarifária, adotada para o serviço público, que venham a caracterizar um locupletamento indevido do concessionário, ao utilizar-se dos bens públicos postos a sua disposição.

À guisa de ilustração, a regulamentação do controle de legalidade prévio ou concomitante dos procedimentos de outorga, e do controle de legalidade a posteriori da execução dos contratos, além da autorização regulamentar de se proceder à verificação in loco através de auditoria, inspeção ou levantamento, no âmbito do Tribunal de Contas da União, é feita pela Instrução Normativa nº 10/95, com fundamento no poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei Orgânica.

A fiscalização dos processos de outorga dá-se através de análise de documentos pertinentes a seis estágios:

I - exame de viabilidade da concessão ou da permissão;

II - exame da pré-qualificação, se houver;

III - exame do edital e dos demais instrumentos da licitação;

IV - exame da habilitação;

V - exame do julgamento das propostas;

VI - exame do contrato assinado com a concessionária ou com a permissionária.

Os documentos referentes a cada uma das seis etapas, ainda segundo a IN nº 10/95, devem ser entregues pelos responsáveis pelo processo de outorga, observando os prazos máximos e mínimos antes ou depois da prática de cada ato.

Nos casos de processo de outorga de concessão ou de permissão de serviços públicos, que se enquadre nos casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, ou na hipótese de outorga de autorização de serviços públicos, o órgão concedente manterá arquivo atualizado contendo determinados documentos referentes aos processos existentes, com vistas a atender eventual diligência, inspeção ou auditoria do Tribunal de Contas da União.

Um outro dado importante, trazido pela Instrução Normativa em exame, é que, com vistas a evitar eventuais atropelos, o órgão concedente deverá observar o interregno mínimo de trinta dias, entre a homologação do resultado do julgamento das propostas e a assinatura do termo contratual, para fins do devido exame por parte do Tribunal de Contas da União.

Já na fase de execução contratual, estabelece o regulamento que "a fiscalização observará o fiel cumprimento das normas pertinentes e das cláusulas contidas no contrato e nos respectivos termos aditivos firmados com a concessionária ou com a permissionária, ou constantes do termo de obrigações". A forma de exercício desta fiscalização será mediante auditoria, inspeção ou levantamento. Relevante enfatizar que o conceito de auditoria, no âmbito do Tribunal de Contas da União, abrange também a avaliação do desempenho operacional de atividades e aferição de resultados alcançados.

Como podemos notar, a regulamentação do controle externo das concessões e permissões de serviços públicos naturalmente se encontra cautelosa, no que diz respeito à extensão do controle aos

próprios concessionários ou permissionários, visto que seu esforço fiscalizador dirige-se muito mais para o poder concedente. Acredito, porém, que, à vista dos casos que a dinâmica dos fatos certamente fará surgir, uma mudança nesse sentido não tardará.

## VII

Como vimos anteriormente, ao longo do tempo, o Estado vem perdendo muito sua capacidade de dar andamento, sem o auxílio do setor privado, ao processo de desenvolvimento. Além disso, sua importância enquanto agente econômico, considerada na totalidade da economia nacional, tem diminuído acentuadamente.

Uma das críticas mais comuns à intervenção estatal na economia é a que mostra como o Estado, não obstante a crônica escassez de recursos destinados a ações essencialmente públicas, numa conjuntura de acirrada competição, devido à globalização, ainda debate-se com extremo vigor para captar os recursos, igualmente parcos, mas necessários para recapitalizar as empresas estatais que concorrem com as da iniciativa privada. Segundo esta visão, isto revela a perniciosa inversão de prioridades e a ilogicidade da despublicização do Estado, que passou a ter interesses próprios, muitas vezes contrastantes com o interesse público.

A descentralização, através da concessão de serviços públicos e , principalmente, da privatização, é um dos instrumentos mais valiosos no processo de modernização em todo o mundo.

A experimentação deste processo de modernização em cada país vem assumindo os moldes das idiossincrasias de seu processo histórico, cultural e político, bem como os do conjunto histórico de circunstâncias de natureza econômica, em nível nacional e internacional, e da maneira como cada economia reage em função da ação do Estado.

Mas, em geral, os fatores que mais freqüentemente concorrem para o surgimento de um processo de desestatização são, a saber:

- a) problemas de ordem orçamentária, originados pela incapacidade estatal de levantar empréstimos;
- b) ausência de elementos de estímulo ao investimento produtivo na economia nacional, em face da escassez crônica de recursos públicos;
- c) ineficiência de algumas empresas estatais em competir no mercado, agravada pela ausência da indispensável flexibilidade, característica do setor privado;
- d) possibilidade de incremento da arrecadação tributária em decorrência da obtenção de maiores lucros pelas empresas privatizadas; e
- e) alocação mais eficiente dos recursos humanos e financeiros disponíveis.

Por conta disso, a administração pública brasileira passa por um processo de profunda crise, e esta crise reflete-se em todas as atividades do Estado.

Ela e os elementos que a geraram são visíveis quando analisamos o sistema público de comunicações. É notório que até 1980, ele funcionava bem, como resultado de um trabalho bem-feito realizado por profissionais de notável qualificação técnica, aliado à passageira abundância das fontes de recursos para os investimentos, e uma política tarifária adequada. Graças a este período, o nosso país recuperou boa parte do atraso tecnológico com o qual então nos encontrávamos neste setor.

Após 1980, os subsídios aviltaram as tarifas locais, ocasionando uma escassez de recursos extremamente incompatível com a

dinamicidade e a rapidez do desenvolvimento tecnológico que o setor de telecomunicações exige.

É sabido, porém, que a anterior prescrição constitucional, no sentido de que compete somente à União explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob o controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, certamente encontrava respaldo na existência de pressupostos como a premência de atendimento aos imperativos da segurança nacional e o relevante interesse coletivo. No entanto, circunstâncias de inadiável apelo levaram o poder constituinte derivado a amainar o rigor do dispositivo constitucional, permitindo que se fizesse a concessão, permissão ou autorização a outras empresas que não as que se acham sob o controle acionário da União, evitando, pelas razões já mencionadas, a adoção extrema de um processo de privatização deste setor.

Todavia, nos demais setores, onde a intervenção estatal ainda é muito forte, não obstante a falta de uma lei definindo os conceitos de "imperativos da segurança nacional" e "relevante interesse coletivo", como pressupostos necessários para se justificar a interferência econômica do Estado, nota-se que é intuitivo que eles inexistem em tais casos, o que, por si só, alentaria a idéia de privatizar as empresas envolvidas.

Mas isto não tem o condão de afastar a polêmica do tema "privatização de empresas estatais", visto que sua autorização depende da emissão de um juízo eminentemente político.

A concretização deste juízo político, consubstanciada no Programa Nacional de Desestatização (PND), criado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, tem apresentado bons resultados na reprivatização de empresas, ou seja, na privatização de empresas que na sua maioria



nasceram privadas mas que, em decorrência de problemas financeiros enfrentados, se submeteram à intervenção do Estado, o que representou uma significativa transferência de renda do setor público para o setor privado.

Portanto, em face desta e de outras distorções havidas, deve-se repensar os rumos tomados pelo PND. Ao invés de devolver o patrimônio estatal para aqueles interesses privados que sempre se beneficiaram da presença do Estado em determinados setores, deve-se pensar em iniciar a prática de utilizar-se de parte considerável desse patrimônio para saldar o débito social astronômico do Estado brasileiro.

A questão não é privatizar pelo mero cumprimento da tarefa de privatizar. É sabido que o Estado brasileiro promoveu, durante muito tempo, a socialização dos prejuízos de empresas privadas que, a despeito de serem subsidiadas com o dinheiro público, através de incentivos fiscais e outros mecanismos, se mostraram ineficientes ou inviáveis, e tiveram seus patrimônios depauperados incorporados à União. Isto certamente contribuiu para a atual escassez de recursos para investimentos em saúde, educação e habitação.

A despeito de o processo de privatização ser uma reconhecida necessidade de ordem econômica, não é um simples instrumento de um enxugamento açodado da máquina estatal. Em respeito ao conjunto de normas e princípios constitucionais, deve ser implementado com fundamento em regras bem claras e precisas, a fim de se evitar que ele se transforme em mera transferência do patrimônio público para as mãos de particulares, com graves prejuízos aos interesses coletivos.

Conforme a própria filosofia que norteia o processo de privatização, na visão do órgão responsável pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), o Estado vai retirar-se de áreas em que não deve mais atuar, para se dedicar aos serviços que interessam diretamente aos

cidadãos, procurando granjear a parceria da iniciativa privada na captação de novos recursos necessários para o investimento nas empresas a serem privatizadas.

A meu ver, o programa, apesar de representar o atendimento impostergável da necessidade de se modernizar o Estado brasileiro, reflete alguns vícios de origem e outras distorções surgidas ao longo de sua implementação. Um deles é a diminuta discussão havida com a sociedade sobre qual o tamanho ideal do Estado e em que áreas da economia limitar-se-á sua interferência, reforçando a tradição brasileira de se arrimar decisões políticas, de grande repercussão social, em opiniões tecnocráticas. Outras podem ser resumidas em alguns pontos do PND que precisam de real vontade política para que tenham prioridade de implementação, a saber:

a) uma maior pulverização na venda das ações, visto que a venda de ações por lotes, reduz a participação acionária dos empregados e desestimula a participação de pequenos investidores;

b) a criação de mecanismos jurídicos, com regras definidas a respeito da administração das entidades transferidas para o capital privado, de forma a impedir a utilização do PND ora como instrumento de formação de oligopólios e monopólios, ora como meio de estratégia empresarial, através do fechamento puro e simples das empresas privatizadas;

c) a garantia de uma maior participação dos trabalhadores das empresas estatais nos leilões de privatização,

d) o estabelecimento de normas claras a respeito da metodologia de fixação do preço mínimo de venda, de maneira a evitar que seja desconsiderado o imenso patrimônio amealhado pelas empresas ao longo de sua existência, além do fato de que estas empresas são

passíveis de ser adquiridas com as chamadas “moedas podres”, cujo valor nominal na grande maioria das vezes não corresponde ao valor real; e

e) o asseguramento de uma real transparência do processo de privatização, dando conhecimento ao público, através dos editais de privatização, dos volumes de recursos investidos pelo Estado na empresa a ser privatizada e de que modo eles serão recuperados após a privatização.

Assunto dos mais controversos quando se fala de privatização, a questão da utilização das moedas podres ganha relevância quando se sabe que mais de 80% dos pagamentos efetuados nas privatizações foram feitos com títulos públicos, sendo que muitos deles valiam somente 20% do seu valor nominal antes da privatização.

Para justificar o seu uso, argumenta-se que ocorreria uma inviabilização do processo de privatização, se os títulos da dívida pública vencida, de médio e longo prazo, deixassem de ser aceitos como meio de pagamento, além de eles possibilitarem a redução da dívida pública, produzindo um efeito de caixa igual à entrada efetiva de recursos. Alega-se, ademais, que existe um problema ético do Estado em reconhecer apenas o valor de mercado destes títulos, visto que, se assim fizesse, não estaria reconhecendo a obrigação de saldar a dívida assumida, diminuindo a confiabilidade e, por via de consequência, a aceitação futura destes papéis.

Acredito que o tema não pode ser colocado apenas como uma questão de reconhecimento ou não do valor nominal destes títulos, mas deve-se questionar a sua própria aceitação como meio de pagamento para aquisição de bens e direitos no âmbito do PND.

Ao meu entender, dever-se-ia estudar limitações ao uso de títulos públicos vincendos de médio e longo prazo, a fim de que recursos novos entrem no caixa do Tesouro para que sejam destinados ao

incremento, principalmente, das atividades de saúde, educação, infraestrutura, transporte e habitação, em cumprimento a um princípio programático do próprio PND.

Ademais, a defesa do uso das moedas podres fica moralmente abalada quando se sabe que parte da dívida externa foi negociada em meados de abril de 1994 por títulos com prazo de vencimento de 20 anos e com deságios de até 35%, caso venham a entrar no processo de privatização. Portanto, não vislumbro uma explicação lógica para que os demais títulos do governo não venham a sofrer algum deságio.

No entanto, aventa-se um redirecionamento do PND, no que toca a esta questão, com a nova redação dada ao art. 16 da Lei nº 8.031/90, pela Medida Provisória nº 1.309, de 9 de fevereiro de 1996, no sentido de que se venha a exigir um percentual maior de moeda corrente nas alienações.

Sem prejuízo do exame da legitimidade e da economicidade da arrecadação dos recursos com a alienação de direitos societários em empresas, sob a ótica do controle, a questão que primordialmente se coloca é relativa à forma de se fiscalizar a transferência desse patrimônio, e garantir, em acréscimo, a clareza e a transparência de todo o processo, conforme vem sendo levantada pelo Tribunal de Contas da União, sempre que oportuno.

Mesmo na sua redação original, o art. 21, inciso XIII, da Lei nº 8.031/90, ainda que de forma implícita, reconheceu ao TCU a competência de apreciar documentos e fiscalizar todos os processos de desestatização.

Caracteriza-se o processo de acompanhamento e fiscalização exercido pelo TCU pela permanência e alcance de todas as fases dos processos de privatização, conforme normatização trazida pela Instrução Normativa nº 07/94.

O procedimento básico consiste na análise de documentos, por fases, seguindo-se o encadeamento lógico dos processos de privatização, a saber:

1ª fase - documentação referente à contratação dos serviços de consultoria e dos serviços de auditoria, inclusive propostas das empresas vencedoras e respectivos contratos, recibo de depósito de ações, mandato do depositante ao BNDES, outorgando poderes. total das despesas administrativas e promocionais e valor de mercado das ações;

2ª fase - edital de venda, relatórios preliminares e finais dos serviços de avaliação econômico-financeira, montagem e execução do processo de desestatização, proposta de preço e ato de fixação do preço mínimo, total das despesas administrativas e promocionais e valor de mercado das ações; e

3ª fase - documentação referente à operação de venda, liquidação financeira, contratos decorrentes, relação dos compradores, indicando nacionalidade, tipo de ação, preço e quantidade adquirida, relatório e parecer da auditoria independente, outros considerandos indispensáveis ao caso, total das despesas administrativas e promocionais, valor de mercado das ações e manifestação sobre o fiel cumprimento do termos do contrato de alienação.

Diante de retardamentos causados no exame dos processos, passou-se a adotar o procedimento de requisitar-se os serviços de técnicos especializados de outros órgãos da administração pública, para auxiliarem no trabalho de avaliação dos parâmetros utilizados na fixação do preço mínimo.

Uma das principais falhas constatadas neste controle consiste no fato de que seus procedimentos se caracterizam pela sua posteridade e não sua simultaneidade em relação aos processos de privatização. Deste

modo, só após concluída uma determinada etapa é que se pode verificar sua regularidade.

Isto é particularmente nocivo quando se trata do exame da documentação relativa à segunda fase, ocasião na qual se fixa o preço mínimo de venda, ponto capital de todo o processo de alienação de uma empresa estatal.

Além disso, como os prazos para encaminhamento obrigatório dos documentos não estão bem definidos, o TCU é forçado a manifestar-se a este respeito em prazos muito exíguos, que somente permitem o exame da legalidade dos procedimentos e inviabilizam uma análise mais acurada dos seus aspectos econômicos e a determinação de medidas corretivas pertinentes.

Outra dificuldade encontrada é o fato de que os parques recursos arrecadados nas privatizações não se encontravam vinculados a qualquer finalidade específica, o que impossibilita dizer se efetivamente contribuíram para o desenvolvimento de atividades nas quais fosse fundamental a presença do Estado, como a construção de escolas e hospitais, a realização de obras de infra-estrutura, e a aplicação em setores considerados estratégicos.

O TCU recentemente tomou a louvável iniciativa de acompanhar também a aplicação dos recursos provenientes das privatizações, não se esgotando a ação fiscalizadora, portanto, no ingresso dos recursos nos cofres do Tesouro Nacional.

Salvo informações mais atualizadas, até o presente momento foram considerados regulares todos os procedimentos de privatização e as prestações de contas pertinentes a processos de empresas envolvidas no Programa de Desestatização.

No entanto, considero que o mais importante resultado do processo de privatização deve ser uma redefinição consistente do papel do Estado, possibilitando, concomitantemente, uma resolução para a crise administrativa e a implantação de um novo e sólido modelo de desenvolvimento econômico e social, e o sistema de controle tem um papel relevantíssimo neste contexto, como já podemos inferir.

### **Conclusão**

Por fim, concluo que as mudanças da face do Estado, além de oferecerem desafios instigantes, revelam aos órgãos de controle a sublime missão de zelar para que o fim da intervenção do Estado em vários setores e a própria reforma administrativa não venham a ocorrer em detrimento do interesse público.

Entendo ainda que o processo de reformulação do papel do Estado, ao contrário do que se poderia esperar, não implica, em absoluto, o esvaziamento das atribuições dos órgãos componentes do sistema de controle interno e externo.

Caso nós, homens e mulheres que labutam nesta difícil mas gratificante atividade, tivermos sensibilidade suficiente para discernir as novas e prementes demandas sociais de controle do Estado, robustecendo e modernizando os mecanismos já oferecidos pela atual Constituição, com o contínuo esmaecimento das fronteiras entre a sociedade civil e o Estado nacional e o progressivo fortalecimento da cidadania, o futuro certamente apontará para uma ampliação ainda maior da função do sistema de controle interno e externo no papel de olhos da sociedade, visto que são importantes e indispensáveis instituições garantidoras do sistema democrático.

## Referências Bibliográficas

BERTOLI, Moacir. **Controle Externo da Concessão de Serviço Público**. Anais do 18º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, pp. 303-321.

BUGARIN, Bento José. **Os Sistemas de Controle Interno e Externo e a Nova Legislação Infraconstitucional**. Revista do Tribunal de Contas da União, vol. 23 n° 52 pp. 17-26, abr-jun/92.

COSTA, Adilson Duarte da. **O Regime de Concessão e Permissão de Serviços Públicos e o Procedimento Licitatório Adequado: Abordagem da Lei Federal n° 8.987/95, de 13-2-95**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, vol. 12 n° 13 pp. 91-106, jul-set/94.

COSTA, Maria Celeste Moraes Guimarães. **O Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, vol. 12 n° 3 pp.73-80, jul-set/94.

DRUCKER, Peter Ferdinand. Sociedade Pós-Capitalista. 3ª ed. Coleção Novos Ubrais. São Paulo, 1993, Pioneira. Graef, Aldino. **A Nova Fase do Capitalismo e o Estado**. Cadernos Enap, vol. 2 n° 4 pp. 81-100, dez/94. Castro, Altino Carlos de. A reformulação do Estado Brasileiro. Cadernos Enap, vol. 2 n° 4 pp. 25-33, dez/94.

FREITAS, José Ferreira de. **Os Tribunais de Contas e a Constituição de 1988**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, vol. 2 n° 6 pp. 80-86, jan-mar/94.

GHÍSI, Ademar Paladini. **O Sistema de Controle Interno**. Revista do Tribunal de Contas da União, vol 23 n° 52 pp. 11 -16,abr-jun/92.

GOMES, Adhemar Bento. **O Controle das Concessões de Serviço Público pelos Tribunais de Contas**. Anais do 18º Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, pp. 5-17.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **O critério de Julgamento nas Licitações para concessão de Serviços Públicos e a Lei Federal n°8.987/95**. Boletim de Licitação e Contratos, vol. 8 n° 6 pp. 269-273, jun/95.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1993.



MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Reforma da Ordem Econômica e Financeira**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, vol. 3 n° 9 pp. 22-25, out-dez/94.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Os Artigos Vetoriais da Lei n° 8.666/93 e o Sistema de Controle**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, vol. 11 n° 2 pp. 243-271, abr-jun/94.

MUKAI, Toshio. **Perfil Constitucional das Empresas Estatais: Privatização, Terceirização**. Boletim de Direito Administrativo, vol. 9n°6 pp. 338-342, jun/93.

OSZLAK, Oscar. **As Demandas de Formação de Administradores Públicos frente ao Novo Perfil do Estado**. Revista do Serviço Público, vol. 119 n° I pp. 45-67, jan-abr/95.

PEIXOTO, João Paulo M. **A Revisão Constitucionale a Reforma do Estado Brasileiro**. Revista de administração pública, vol. 28 n° 3 pp. 132-154, jul-set/94.

SAMPAIO, Luiz Augusto Paranhos. **Comentários à Nova Constituição Brasileira**, vol.2, São Paulo: Atlas, 1990.

SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. **Reflexões sobre a Licitação na Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos**. Boletim de Licitações e Contratos, vol. 8 n° 7 pp.319-323, jul/95.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

TÁCITO, Caio. **Regime Jurídico das Empresas Estatais**. Revista de Direito Administrativo, n° 195 pp. 1-8, jan-mar/94.